Problématique et enjeux du déséquilibre fiscal

Document préparatoire
pour la consultation publique

Québec
Commission sur le déséquilibre fiscal

Dépôt légal
Bibliothèque nationale du Québec, 2001

MOT DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION

Le déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et les provinces fait l'objet de nombreuses discussions depuis maintenant plusieurs années. Il soulève des questions fondamentales pour ce qui est des revenus des gouvernements, pour leurs dépenses et, au-delà du strict cadre des finances publiques, pour ce qui est du rôle même du gouvernement fédéral et des provinces au sein du Canada.

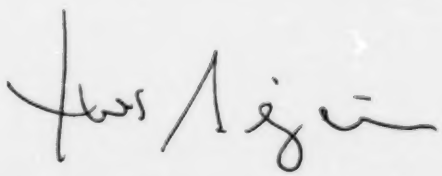
C'est justement pour réfléchir à ces questions que le gouvernement du Québec a créé la Commission sur le déséquilibre fiscal. Le mandat est exigeant : d'ici la fin de l'automne, la Commission devra remettre au gouvernement une analyse approfondie de la situation, de ses causes et des remèdes qu'il est possible d'y apporter.

Dans l'élaboration de ces remèdes, la Commission devra faire preuve d'imagination et d'innovation. Le mandat confié par le gouvernement l'impose, puisqu'il faudra à la fois formuler des recommandations pratiques et concevoir des solutions durables.

Ce mandat devra être assumé en toute transparence, la Commission étant mise en place pour faciliter la discussion publique et faire en sorte qu'un dialogue constructif s'engage. En publiant le présent document préparatoire ainsi que les deux documents d'information qui l'accompagnent, la Commission franchit une première étape à cette fin : toutes les personnes et tous les organismes intéressés sont conviés à participer aux audiences publiques qui se tiendront à l'automne.

C'est également à l'automne que sera organisé un symposium rassemblant experts et praticiens, afin d'examiner la situation fiscale de plusieurs pays, ce qui contribuera à enrichir la réflexion.

Au nom de l'ensemble des commissaires, j'invite ainsi toutes les Québécoises et tous les Québécois à participer à la réflexion commune qui s'engage.



YVES SÉGUIN

Président de la Commission sur le déséquilibre fiscal

LA COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

La Commission sur le déséquilibre fiscal a été mise en place le 9 mai 2001 par le gouvernement du Québec.

Elle a pour mandat[1] :

- d'identifier et d'analyser les causes fondamentales du déséquilibre fiscal entre le gouvernement fédéral et le Québec;
- de susciter et de recueillir les opinions et suggestions d'experts et d'intervenants de la société québécoise et d'ailleurs, quant aux conséquences pratiques de ce déséquilibre et aux solutions concrètes à mettre de l'avant afin de le corriger.

LES MEMBRES DE LA COMMISSION

La Commission sur le déséquilibre fiscal est composée de sept commissaires. Ces commissaires sont les suivants :

- **M. Yves Séguin**, président de la Commission
  (président, Groupe Marine inc.)
- **M^me^ Anne-Marie d'Amours**
  (présidente, Capimont Technologies inc.)
- **M. Renaud Lachance**
  (professeur et directeur du Programme de Baccalauréat en administration des affaires, École des Hautes études commerciales – HEC)
- **M^me^ Andrée Lajoie**
  (professeure titulaire, Centre de recherche en droit public – CRDP, Faculté de droit, Université de Montréal)
- **M. Nicolas Marceau**
  (professeur titulaire, Département des sciences économiques, Université du Québec à Montréal – UQAM)
- **M. Alain Noël**
  (professeur titulaire, Département de science politique, Université de Montréal)
- **M. Stéphane Saintonge**
  (avocat fiscaliste, Legault, Joly, Thiffault)

[1] Décret 533-2001 du 9 mai 2001.

Le rapport de la Commission, comportant ses constatations et recommandations, est attendu par le gouvernement au plus tard le 30 novembre 2001, date à laquelle il sera remis à la vice-première ministre et ministre d'État à l'Économie et aux Finances.

LE PROGRAMME DE TRAVAIL

Afin de répondre au mandat qui lui a été confié, la Commission s'appuiera à la fois sur la consultation publique, sur des collaborations externes et sur des études approfondies effectuées à son initiative.

- Des **audiences publiques** seront ainsi tenues en octobre 2001. Ces audiences permettront à la Commission de discuter des mémoires qui lui auront été soumis par les personnes et organismes intéressés.

- Deux **documents d'information** ont été préparés par la Commission. Ils sont consacrés aux programmes de transferts fédéraux et au partage effectif des champs fiscaux, et ils étudient spécifiquement la situation du Québec à cet égard. Ces documents sont immédiatement rendus publics et mis à la disposition des participants, pour faciliter la préparation de leurs mémoires et nourrir la discussion à venir. D'ici la tenue des audiences publiques, d'autres documents seront publiés.

- La Commission invitera plusieurs experts à participer à un **Symposium international**, au cours duquel seront discutées les principales questions liées au déséquilibre fiscal et aux arrangements financiers intergouvernementaux. Ce symposium, qui se tiendra à Québec les **13 et 14 septembre 2001**, permettra de mieux connaître les expériences étrangères en la matière, et d'enrichir ainsi la réflexion.

- La Commission dispose d'un **site Internet**, que les citoyens sont invités à utiliser pour communiquer leurs réflexions et suggestions. Les personnes intéressées pourront y consulter notamment les documents publiés par la Commission, des textes de conférences ainsi qu'une liste à jour de références bibliographiques et de liens électroniques. Les mémoires reçus seront aussi accessibles sur le site Internet de la Commission à compter du jour où ils seront discutés en audience publique.

  L'adresse du site Internet de la Commission est la suivante :

  www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca

LES AUDIENCES PUBLIQUES

La Commission invite les personnes et organismes à lui soumettre un mémoire présentant des informations, analyses et recommandations touchant les questions qu'elle a pour mandat d'aborder.

- Les participants ayant l'intention de déposer un mémoire devront le signifier par écrit au Secrétariat de la Commission au plus tard le **10 août 2001**.

- Les mémoires eux-mêmes devront être expédiés à la Commission au plus tard le **21 septembre 2001**.

- Les personnes et organismes ayant déposé des mémoires auront ensuite la possibilité de présenter et discuter leurs analyses et propositions lors des audiences publiques – des formules alternatives de discussion étant prévues, si le nombre de mémoires déposés interdit à la Commission d'entendre tous les participants en audiences publiques.

Les mémoires doivent être envoyés au Secrétariat de la Commission, à l'adresse suivante :

Commission sur le déséquilibre fiscal
630, boulevard René-Lévesque Ouest
5e étage
Montréal, Québec
H3B 1S6

Les mémoires doivent être de format lettre, et accompagnés d'un sommaire d'au plus trois pages.

Tous les documents qui seront transmis à la Commission dans le cadre des audiences seront considérés comme publics.

LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL

La Commission a été créée afin d'analyser un phénomène – celui du déséquilibre fiscal – qui soulève de nombreuses questions au Canada et trouve un écho très fort dans l'opinion publique.

Le terme de *déséquilibre fiscal* est utilisé pour dépeindre la situation vécue par le Québec et d'autres provinces, au plan des finances publiques : étant donné l'occupation actuelle des champs fiscaux, ces provinces ont des revenus insuffisants pour exercer leurs compétences alors qu'à l'inverse, le gouvernement fédéral dispose de revenus excédant ce qui est nécessaire au financement de ses propres compétences.

Un premier examen de la problématique en cause permet de faire un certain nombre de constats :

- En premier lieu, la Constitution accorde aux provinces la compétence en matière de santé, d'éducation et de services sociaux. Les programmes dans ces domaines – et particulièrement ceux consacrés à la santé – sont les programmes gouvernementaux les plus coûteux. De plus, dans le cas de la santé, les dépenses augmentent très rapidement. En parallèle, la compétence du parlement fédéral porte sur des programmes qui sont actuellement moins coûteux, et les dépenses s'y rattachant augmentent plus lentement.

- En deuxième lieu, malgré des dépenses d'ampleur et de nature différentes, le gouvernement fédéral et les provinces se répartissent à peu près également l'ensemble des revenus accessibles. De plus, le gouvernement fédéral occupe une place prépondérante à l'impôt des particuliers, qui est l'impôt présentant le potentiel de croissance le plus important.

- En troisième lieu, le gouvernement fédéral effectue des transferts vers les provinces, afin notamment de contribuer au financement des programmes sociaux. Depuis le milieu des années quatre-vingt, on assiste à une diminution presque continue de la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces. Le Québec et les autres provinces en ont unanimement dénoncé le caractère unilatéral et discrétionnaire. Même si elle s'est inversée très récemment, cette tendance à la réduction du poids relatif des transferts fédéraux devrait reprendre dès 2002-2003.

- En quatrième lieu, en invoquant de différentes façons son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral a renforcé sa présence et son contrôle dans les champs de compétence des provinces en dépit de l'opposition du Québec et d'autres provinces.

- Résultant au moins partiellement de cet ensemble de phénomènes, le contexte budgétaire actuel et prévisible est caractérisé par l'existence d'importants surplus à Ottawa, comparativement à une marge de manœuvre plus réduite au Québec et dans la plupart des provinces.

Ces cinq constatations, qui reviennent constamment dans la discussion sur le déséquilibre fiscal, méritent quelques explications.

La Constitution accorde aux provinces la compétence pour la santé, l'éducation et les services sociaux

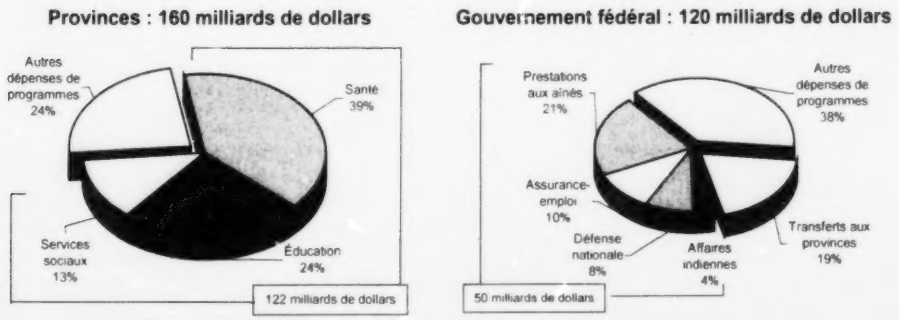
La Constitution accorde aux provinces la compétence pour trois programmes majeurs, soit la santé, l'éducation et les services sociaux. À eux seuls, ces trois programmes représentaient, en 2000-2001, un peu plus des trois quarts de l'ensemble des dépenses de programmes des gouvernements provinciaux. Les dépenses effectuées à ce titre dépassaient même la totalité des dépenses de programmes du gouvernement fédéral.

Les dépenses des provinces au titre de la santé, de l'éducation et des services sociaux s'élevaient en effet à 122 milliards de dollars en 2000-2001, alors que toutes les dépenses de programmes du gouvernement fédéral – y compris les dépenses de transferts – s'établissaient pour le même exercice financier à 120 milliards de dollars, soit 40 milliards de dollars de moins que l'ensemble des dépenses de programmes des provinces.

Par comparaison, les quatre programmes assumés directement par le gouvernement fédéral et mobilisant le plus de ressources étaient, toujours en 2000-2001, les prestations aux aînés, l'assurance-emploi, la défense nationale et les affaires indiennes. Ensemble, ces quatre programmes représentaient alors des dépenses de 50 milliards de dollars.

GRAPHIQUE 1

DÉPENSES DE PROGRAMMES DES PROVINCES ET DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL – 2000-2001



Source : Budget fédéral 2001 et budgets 2002 des provinces et Commission sur le déséquilibre fiscal.

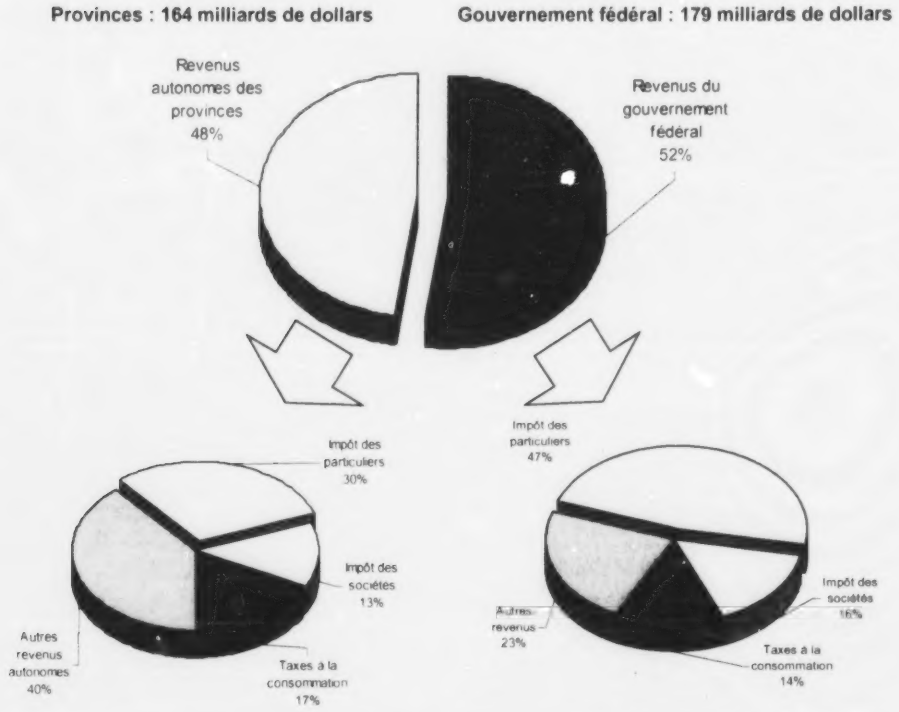
Les programmes consacrés à la santé représentent ainsi à eux seuls les deux cinquièmes des dépenses de programmes des provinces. Il s'agit également de dépenses en forte croissance : c'est ainsi qu'entre 1990-1991 et 2000-2001, ces dépenses ont connu une augmentation de 47,9 %, en dépit d'une gestion rigoureuse et souvent difficile. Cette évolution reflète la forte pression à laquelle les provinces sont soumises, dans le cadre du plus important programme découlant de leur compétence.

Des revenus équivalents et une part prépondérante du gouvernement fédéral à l'impôt des particuliers

Pour financer les compétences qui leur ont été accordées, les deux ordres de gouvernement s'appuient d'abord sur leurs revenus autonomes. On constate que pour ce qui est de l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral et les provinces se partagent à peu près également les revenus qu'ils peuvent ainsi mobiliser, alors que les responsabilités sont d'ampleur et de nature différentes. En 2000-2001, les revenus autonomes du gouvernement fédéral s'établissaient à 179 milliards de dollars et ceux des provinces à 164 milliards de dollars. Le gouvernement fédéral percevait ainsi un peu plus de la moitié des revenus autonomes collectés par les deux ordres de gouvernement – soit 52 % –, les provinces en recevant 48 %.

GRAPHIQUE 2

REVENUS AUTONOMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES[1] – 2000-2001



(1) Données corrigées pour l'abattement spécial du Québec. Le fascicule « Occupation effective des champs fiscaux » traite de l'abattement spécial du Québec et de son impact sur l'occupation effective du champ fiscal de l'impôt des particuliers.

Source : Budget fédéral 2001, budgets 2002 des provinces et Commission sur le déséquilibre fiscal.

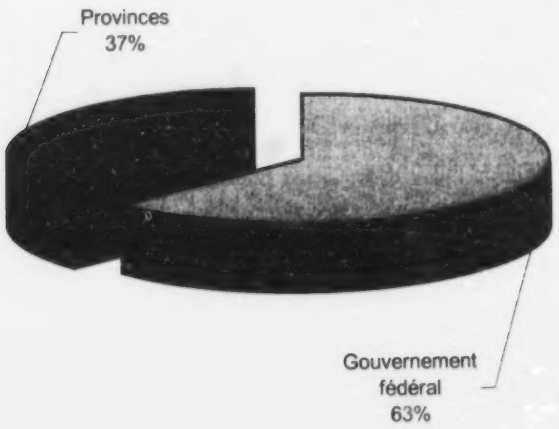
Le graphique 2 illustre également un autre phénomène, soit l'importance de l'impôt des particuliers dans les revenus autonomes des deux ordres de gouvernement, et particulièrement du gouvernement fédéral. En 2000-2001, l'impôt des particuliers représentait 30 % des revenus autonomes des provinces et 47 % des revenus autonomes du gouvernement fédéral.

L'impôt des particuliers est le revenu fiscal dont la croissance est la plus rapide. Cette réalité est due à la structure de taxation progressive de l'impôt : on estime qu'une hausse de 1 % de l'assiette taxable à l'impôt des particuliers entraîne une augmentation de 1,2 % des recettes de l'impôt lui-même.

Le champ de taxation de l'impôt des particuliers est ouvert aux deux ordres de gouvernement, d'après les dispositions de la Constitution. On constate que le gouvernement fédéral occupe une place prépondérante de ce champ de taxation. Pour l'ensemble du Canada, le gouvernement fédéral retire 63 % des bénéfices de ce champ d'imposition, comparativement à 37 % pour les provinces. Le même phénomène s'observe dans le cas spécifique du Québec, où le gouvernement fédéral occupe 58 % de ce champ d'imposition et le gouvernement du Québec, 42 %.

GRAPHIQUE 3

IMPÔT SUR LE REVENU DES PARTICULIERS – RÉPARTITION DU CHAMP DE TAXATION ENTRE LES PROVINCES ET LE FÉDÉRAL(1) – 2000-2001



(1) Données corrigées pour l'abattement spécial du Québec. Le fascicule intitulé « Occupation effective des champs fiscaux » traite de l'abattement spécial du Québec et de son impact sur l'occupation effective du champ fiscal de l'impôt des particuliers par le gouvernement fédéral.

Source : Budget fédéral 2001, budgets 2002 des provinces et Commission sur le déséquilibre fiscal.

La diminution relative des transferts fédéraux

Le gouvernement fédéral effectue des transferts vers les provinces afin, notamment, de contribuer au financement des programmes sociaux.

Depuis le milieu des années quatre-vingt, on constate une diminution presque continue de la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces. C'est ainsi que, pour l'ensemble du Canada, la part des dépenses de santé, d'éducation et de services sociaux financée par le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS) est passée de 23 % en 1985 à 11 % en 1998-1999. Les provinces ont particulièrement souligné le caractère unilatéral et discrétionnaire des réductions décidées par le gouvernement fédéral.

En raison des réinvestissements annoncés par le gouvernement fédéral, la part relative des transferts fédéraux dans le financement des provinces devrait remonter à un peu plus de 14 % en 2002-2003. Toutefois, la tendance à la réduction du poids relatif des transferts devrait reprendre par la suite.

GRAPHIQUE 4

ÉVOLUTION DU TCSPS[1] EN ESPÈCE PAR RAPPORT AUX DÉPENSES DES PROVINCES EN SANTÉ, EN ÉDUCATION ET EN SERVICES SOCIAUX – 1982 À 2005
(en pourcentage)

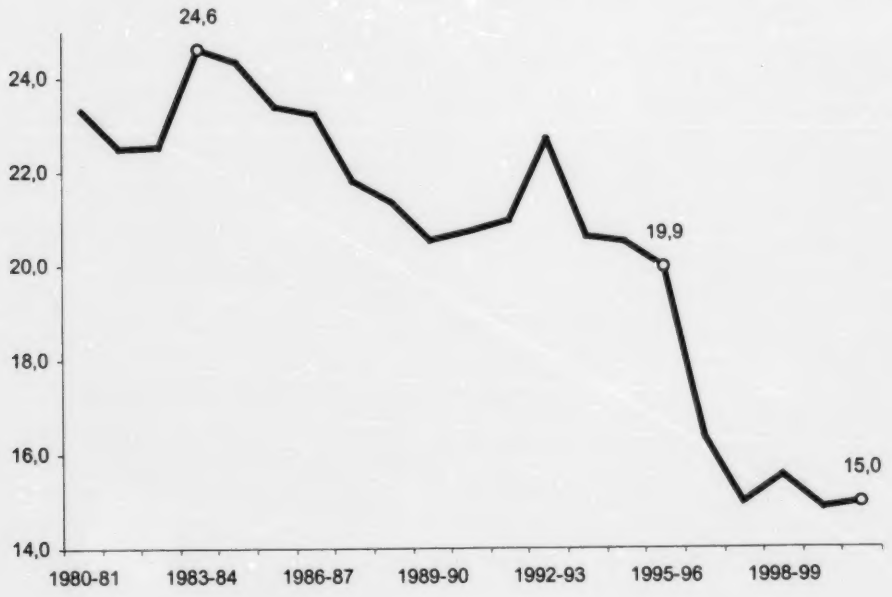
(1) Le TCSPS a remplacé le Financement des programmes établis (FPE) et le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) en 1996-1997.
Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

Les transferts fédéraux comprennent également les versements effectués au titre de la péréquation. Là aussi, et même en tenant compte de cette autre catégorie de transferts, on note une diminution du poids relatif du financement fédéral.

En un peu moins de vingt ans, entre 1983-1984 et 2000-2001, la part des transferts totaux provenant du gouvernement fédéral dans les revenus des provinces est passée de 24,6 % à 15,0 %.

GRAPHIQUE 5

ÉVOLUTION DES TRANSFERTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EN PROPORTION DES REVENUS TOTAUX DES PROVINCES ET TERRITOIRES
1980-1981 À 2000-2001
(en pourcentage)



Source : Commission sur le déséquilibre fiscal.

La présence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces

La présence et le contrôle accrus du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces constituent un autre point régulièrement souligné. Les compétences du gouvernement fédéral et des provinces sont réparties selon les dispositions établies par la Constitution. Or, on constate que depuis de nombreuses années, le gouvernement fédéral renforce sa présence et son contrôle dans les champs de compétence des provinces, notamment en santé et en éducation, en utilisant son pouvoir de dépenser – et cela malgré l'opposition de la majeure partie des provinces.

Cette intervention prend diverses formes :

- Le gouvernement fédéral crée ses propres programmes dans des domaines de compétence provinciale.

- Le gouvernement fédéral impose certaines conditions en contrepartie du versement de sa contribution au financement de programmes administrés par les provinces.

Pour ce qui est de la mise en place de programmes fédéraux, un rapide relevé permet d'évaluer à au moins 10 milliards de dollars les initiatives de cette nature prises par le gouvernement fédéral au cours des cinq dernières années. La mise en place des « bourses du millénaire », à elle seule, a signifié l'injection par le gouvernement fédéral de 2,5 milliards de dollars dans le domaine de l'éducation.

La Loi canadienne sur la santé est l'exemple le plus connu de l'autre approche utilisée par le gouvernement fédéral pour intervenir dans les champs de compétence des provinces, le gouvernement fédéral liant son financement dans un domaine de compétence provinciale – la santé – au respect par les provinces de conditions subordonnées à des objectifs dits « nationaux ».

La présence du gouvernement fédéral dans les champs de compétence des provinces est source de difficultés, et cela à plusieurs titres :

- Elle interfère dans la définition des priorités que les provinces ont la compétence d'établir.

- Elle entraîne des dédoublements coûteux pour les citoyens.

- Liée au déséquilibre fiscal, elle peut en accroître l'ampleur lorsque le gouvernement fédéral retire une partie de son soutien, après avoir imposé aux provinces des façons de faire ne correspondant pas à leurs moyens financiers.

D'importants surplus à Ottawa, une marge de manœuvre plus réduite dans les provinces

Résultant au moins en partie de cet ensemble de phénomènes, la situation budgétaire actuelle du gouvernement fédéral et des provinces est caractérisée par la formation d'importants surplus à Ottawa, tandis que les provinces ont une marge de manœuvre plus réduite.

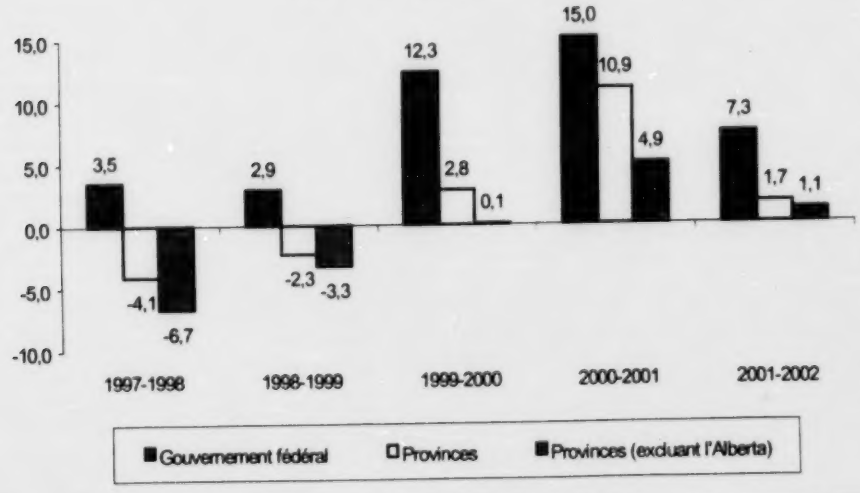
Si l'on analyse les dernières données budgétaires disponibles, soit celles couvrant la période 1997-2002, on constate l'ampleur des excédents budgétaires du gouvernement fédéral. Le solde budgétaire fédéral s'établissait en effet à 3,5 milliards de dollars en 1997-1998. Il est passé à 12,3 milliards de dollars en 1999-2000 et a atteint 15,0 milliards de dollars pour l'exercice 2000-2001. Pour 2001-2002, on prévoit également un solde excédentaire de 7,3 milliards de dollars.

À l'inverse, les surplus budgétaires des provinces, lorsqu'ils existent, sont beaucoup plus limités. Si l'on exclut l'Alberta, dont les revenus pétroliers et gaziers viennent fausser la perspective, le solde budgétaire des provinces était déficitaire de 6,7 milliards de dollars en 1997-1998, et de 3,3 milliards de dollars en 1998-1999. Il est devenu excédentaire depuis, le solde s'établissant à 0,1 milliard de dollars en 1999-2000, 4,9 milliards de dollars en 2000-2001 et 1,1 milliard de dollars en 2001-2002.

GRAPHIQUE 6

SOLDE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET DES PROVINCES – 1997-2002

(en milliards de dollars)



Source : Budgets fédéral et provinciaux, Commission sur le déséquilibre fiscal.

QUELQUES BALISES

Afin de faciliter et de mieux cerner les prochaines audiences publiques, la Commission souhaite proposer certaines balises pour la discussion à venir – ces balises découlant du mandat même qui lui a été confié.

Le mandat de la Commission et le cadre constitutionnel

L'analyse du déséquilibre fiscal actuel s'appuie d'abord sur le partage des compétences et des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, assorti de l'accès à certains revenus.

Un tel partage constitue le fondement même de toute fédération. Au Canada, ce partage résulte des dispositions inscrites dans la Constitution. Certains modes de fonctionnement, comme le pouvoir de dépenser, feront l'objet de discussions de la part de la Commission. Cependant, la Commission considère que sa réflexion se place dans le cadre constitutionnel actuel.

Le déséquilibre fiscal et les finances publiques

La Commission souhaite signaler que certains phénomènes financiers et fiscaux interfèrent avec le déséquilibre fiscal, et peuvent en modifier l'ampleur ainsi que les effets.

C'est ainsi que la qualité de la gestion des finances publiques assurée par le gouvernement fédéral et par les provinces est susceptible d'accroître ou, au contraire, d'atténuer les manifestations du déséquilibre fiscal existant. La conjoncture économique a également en soi un impact majeur sur les finances publiques des gouvernements.

Dans l'analyse du déséquilibre fiscal actuel et prévisible, il faudra donc bien faire la distinction entre le phénomène lui-même et les conséquences d'autres circonstances économiques ou financières.

Les priorités budgétaires des gouvernements

La Commission souhaite rappeler qu'elle n'a pas pour mandat d'examiner les priorités budgétaires des gouvernements. Elle a été créée pour analyser la capacité des gouvernements à faire correspondre leurs revenus à leurs responsabilités, et non pour examiner les priorités budgétaires définies par les deux ordres de gouvernement, dans le cadre de leurs compétences respectives.

CONCLUSION

Même si le phénomène du déséquilibre fiscal soulève beaucoup de questions depuis quelques années, il ne s'agit pas d'un enjeu nouveau. La Commission souhaite ainsi inscrire son analyse dans une perspective historique. Elle est en effet persuadée que l'histoire de la fédération canadienne fournira un éclairage précieux pour la réflexion qu'elle entame.

Plus largement, la Commission a pour objectif de répondre aux trois questions qui sont à la base même de son mandat :

- Quelles sont les causes fondamentales du déséquilibre fiscal existant entre le gouvernement fédéral et le Québec ?
- Quelles sont les conséquences pratiques de ce déséquilibre ?
- Quelles solutions concrètes peuvent-elles être mises de l'avant afin de corriger ce déséquilibre ?

La consultation publique lancée par la Commission l'appuiera dans cet effort, permettant ainsi de formuler des réponses à une situation qui comporte d'importantes répercussions pour les citoyens.

QUELQUES PRÉCISIONS TECHNIQUES

Le Secrétariat de la Commission sur le déséquilibre fiscal est situé à l'adresse suivante :

Commission sur le déséquilibre fiscal
630, boulevard René-Lévesque Ouest
5e étage
Montréal, Québec
H3B 1S6

Téléphone : (514) 873-8137
Télécopieur : (514) 873-8079

Tous les documents publiés par la Commission sont accessibles sur le site Internet de la Commission, à l'adresse :

www.desequilibrefiscal.gouv.qc.ca